



УДК 35:351

**РУДЕНКО Ольга Мстиславівна,**  
доктор наук із державного управління, доцент, Україна

**СЕГЕДА Тетяна Миколаївна,**  
кандидат наук із державного управління, Україна

## ІНСТИТУЦІАЛІЗАЦІЯ ДІАЛОГУ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

*Розглянуто питання формування та впровадження інституційних механізмів реалізації публічної політики у процесі забезпечення ефективної взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства; увагу приділено питанням принципів та підходів групування, забезпечення комплексності та цілісності механізмів реалізації публічної політики у зв'язку з реальною практикою державного та публічно-політичного управління.*

**Ключові слова:** громадянське суспільство, державне управління, механізми публічної політики, підходи, принципи, публічна політика.



**Актуальність дослідження.** Ефективність політичного та державного управління в сучасному суспільстві залежить від дієвості механізмів публічної політики, які забезпечують взаємодію держави, суспільства, органів державної влади та інститутів громадянського суспільства. Саме залучення інститутів громадянського суспільства та компетентних громадян у якості експертів із актуальних питань та проблем розвитку суспільства до процесу вироблення та реалізації публічної політики забезпечує його якість, змінюючи основні принципи та підходи до здійснення публічної влади. Розглядаючи суспільство в якості головного суб'єкта вироблення та реалізації публічної

політики на основі ефективної взаємодії держави та громадськості, важливим є визнання взаємної рівності на участь у прийнятті та реалізації державно-політичних рішень щодо вирішення проблем розвитку суспільства і держави. Своєю чергою інститут публічної політики є соціально-політичним утворенням, розвиток якого дозволить здійснити модернізацію суспільства й держави на принципах демократії, рівноправних, партнерських стосунків. Безпосередньо ефективність такої взаємодії залежатиме від розробки та впровадження системи інституційних механізмів реалізації публічної політики.

**Аналіз наукових досліджень і розробок.** Різні аспекти формування та розвитку громадянського суспільства, формування державної влади, яка б відповідала ідеалам громадянського суспільства в контексті демократизації, відповідальності, підзвітності та підконтрольності, взаємодії політичної влади, державного управління та громадянського суспільства, а також окремі питання вироблення інституційних механізмів реалізації публічної політики були предметом досліджень таких науковців, як Дж. Алмонд, В. Бакуменко, М. Бунік, Т. Бутирська, О. Гарань, О. Гордєєв, Й. Дзялошинський, П. Дуткевич, М. Іл'їн, А. Колодій, В. Корнєєв, П. Кеннет, Б. Кравченко, М. Лендєл, В. Міхєєв, Л. Приходченко, С. Телешун, О. Якубовський та інші. В контексті нашого дослідження особливої важливості набувають питання публічної політики та механізмів її реалізації, узгодження інтересів суб'єктів публічної політики (О. Гордєєв, О. Дем'янчук, Л. Ентін, А. Жирнов, В. Корнєєв, Л. Приходченко, С. Ситник, С. Телешун, В. Тертичка, Ю. Чернецький, М. Яхтенфукс).

**Мета дослідження** полягає в розробці системи механізмів реалізації публічної політики, які, будучи імplementовані в систему державного управління, визначають баланс інтересів і політико-правові режими взаємодії особистості, суспільства та держави в межах інтенсифікації діалогу влади і суспільства.

Однією з базових характеристик публічної політики є її демократичність, фактично йдеться про те, що лише в демократичному суспільстві будуть забезпечені належні умови для формування та вироблятися механізми для реалізації публічної політики. Як вказують дослідники [1], сучасна демократія – це вже не «влада більшості» та функціонування представницьких інститутів, це наявність конкурентного середовища та представлення інтересів у виробленні програм державної політики. Якість державного менеджменту безпосередньо залежить від рівноваги в політико-адміністративній системі та впровадженні тих механізмів управління, до яких не лише готове, а і яких потребує суспільство. Так само як громадянське суспільство є зрізом життя суспільства, а його зрілість засвідчує ступінь його розвитку, так і публічна політика є зрізом політики та управління, засвідчує наявність балансу в політичній системі [1]. Таке розуміння сутності демократичних процесів у сучасному суспільстві зумовлює певне ставлення і до публічної політики, яка за таких умов розвитку демократії та участі в цьому процесі інститутів та суб'єктів

громадянського суспільства, набуває нового змісту. Зокрема, варто погодитися з тим, що «публічна політика забезпечує існування каналів досягнення консенсусу у вирішенні суспільних проблем, у тому числі й подолання криз». Але задля цього потрібні конкретні механізми реалізації публічної політики, здатні забезпечити цілісність, комплексність та узгодженість впливу інститутів громадянського суспільства не тільки на вироблення та реалізацію публічної політики, але й на демократизацію суспільного життя.

Поряд із цим «внутрішні» процеси демократичного розвитку громадянського суспільства в Україні значно детерміновані євроінтеграційними прагненнями держави, що потребує врахування існуючих демократичних цінностей провідних країн світу у визначенні пріоритетності розвитку та застосування на практиці саме інституційних механізмів реалізації публічної політики. Це обумовлено тим, що, як зазначає Л. Приходченко [2], інституційний механізм має принципове значення на шляху євроінтеграційних прагнень України, розбудови громадянських інститутів, оскільки є цементуючим та формоутворюючим базисом для становлення демократичної, правової, соціальної держави. Під інституційним механізмом, на думку науковця, зазвичай розуміють сукупність взаємозв'язків між формальними та неформальними інститутами, а також організаціями, які сприяють реалізації принципів демократичного (доброго, належного) врядування, забезпечують узгодження та коригування інтересів різних суспільних груп, координацію сумісної діяльності на шляху досягнення задекларованих цілей розвитку регіону/держави. Таке розуміння, стверджує Л. Приходченко [2], пов'язано насамперед із різним тлумаченням змісту, суті поняття інститутів (відповідно до того, у межах якої науки розроблялися підходи інституційної парадигми), головне призначення яких полягає у зменшенні невизначеності шляхом установаження постійної структури людської взаємодії; передбаченні системи механізмів, які забезпечують виконання всієї сукупності рамкових обмежень, панівних правил, настанов тощо. Йдеться про зміцнення ролі держави та формування формальних інститутів сталого розвитку (в реальності відбувається різноспрямованість напрямів розвитку формальних та неформальних інститутів) чи зростання ролі неформальних інститутів розвитку [3].

Оскільки публічну політику розглядають як один із головних атрибутів не лише розвинутого громадянського суспільства, але й необхідною умовою існування сильної демократичної держави, адже вона реалізується як через суспільство, так і через державні інститути публічної влади, то як держава, так і громадянське суспільство під час вирішення певних проблем змушені апелювати до громадян, потребуючи схвалення своїх рішень і дій [4, с. 40]. При цьому необхідність актуалізації публічної політики в Україні зумовлюється стійкою тенденцією недовіри громадян до владних інститутів. Причина – об'єктивна недосконалість самих інститутів, а також недосконалість комунікаційних зв'язків із суспільством, що унеможливорює адекватне реагування на його запити. «Така ситуація призводить до того, що основними суб'єктами публічної політики стають урядовці. Виконавча гілка безпосередньо контактує з громадськістю. Зв'язок їх завжди нерозривний, змінюватися може лише характер відносин: якщо громадськість схвалює політику уряду, то діє стан паритетних відносин, якщо ж громадська думка складається не на користь уряду, то виконавча влада, за браком демократичних процедур, намагається підкорити її авторитарними або маніпулятивними методами» [4, с. 40–41]. Зазначене вказує на важливе питання оптимізації взаємодії інститутів громадянського суспільства та інститутів державного управління як основних суб'єктів вироблення публічної політики з огляду на необхідність вироблення комплексного інституційного механізму реалізації публічної політики. Питання комплексності механізму в цьому випадку є актуальним, оскільки переважним чином у дослідницькій літературі йдеться про окремі механізми, застосування яких на практиці виявляється обмеженим, адже передбачає вивіщення лише одного аспекту публічності й публічної політики. Звісно, окремі конкретні механізми є важливими й у певних випадках ефективними. Проте, якщо враховувати характер публічної політики, яка охоплює всі сфери суспільного життя та управління суспільним розвитком, відображаючи структуру її та специфіку вироблення, стає зрозумілою необхідність формування саме комплексного механізму реалізації публічної політики.

Насамперед варто розглянути окремі механізми реалізації публічної політики, які відображають ті чи інші аспекти взаємодії громадянського суспільства й державної влади. Увагу привертають механізми легітимізації відносин громадянського суспільства і державної влади, оскільки, як зазначають дослідники, «питання формалізації відносин громадянського суспільства та влади є досить складними. З одного боку, максимальне охоплення законами площини взаємодій – це шлях до створення правових колізій, з другого – відсутність цієї формалізації є приводом до активізації неформальних каналів прояву ініціативи» [1]. При цьому «наявність легітимізованих каналів (тих, які підтримуються унормованим правом) доступу до прийняття владно-політичних рішень є умовою забезпечення рівноправної конкурентності різних груп інтересів у їх прагненні бути не лише суб'єктами політичного процесу, а й безпосередньо акторами процесу прийняття рішень» [15; 23]. Відтак, можна погодитися з тим, «що публічна політика розпочинається з процесу правотворчості – формулювання загальних правил поведінки таких суб'єктів, як: народ; державні органи влади; органи місцевого самоуправління; окремі посадовці, громадські організації тощо» [1]. З огляду на це набувають значення такі механізми реалізації публічної політики, як механізм залучення громадян до процесу здійснення публічної влади (забезпечення участі громадськості до правотворчих процесів) та механізм участі громадян у процесах прийняття рішень (надання пропози-

цій до законів та нормативно-правових актів до моменту їх прийняття). Ці механізми, як складові більш загального механізму легітимізації відносин громадянського суспільства і державної влади, у контексті реалізації публічної політики мають інституціональне застосування через дію інститутів прямої участі чи інститутів, які мають дорадчі форми. Як наслідок, можливим стає вироблення на рівні інституційного забезпечення реалізації публічної політики певних стратегій залучення громадян до процесу здійснення публічної влади. Як вказують дослідники, такими стратегіями можуть бути [1]: прийняття законів безпосередньо громадянами через їх ухвалення на референдумі та вироблення й прийняття закону за участі громадян. На їх переконання, референдуми є одним із способів (на відміну від виборів) голосування населення всієї держави (загальнодержавний референдум) або певної частини її населення (місцевий референдум) з метою вирішення найважливіших питань державного і суспільного життя.

Сьогодні вже не викликає сумнівів, що максимальне залучення громадян через різні форми до формування та реалізації державної політики, процесу прийняття публічних рішень відображає нову модель взаємодії держави та громадянина. Адже справді, з одного боку, публічна політика є інструментом впливу на процеси унормування через пряме та опосередковане залучення громадськості до правотворчості, з другого, нормативно-правові засади формують способи і можливості реалізації публічної політики через реалізацію механізму правозастосування. Спосіб унормування права має безпосереднє відношення до можливостей реалізації публічної політики як процесу прийняття владно-політичних рішень та можливості відображати в них суспільно значимі інтереси. Останнє здійснюється на основі принципу, за яким «норми, реалізація яких передбачає включення будь-якого за складністю механізму присутності держави, особливо державного втручання, потребують додаткового забезпечення законності, вираженого в таких процесуальних формах, як процедури» [5]. В іншому випадку відсутність встановлених процедур блокує канали реалізації прав суб'єктів публічної політики, внаслідок чого «чим менш розвинутим є громадянське суспільство і, відповідно, менш дієвими неформальні інститути, тим більшою є потреба у формалізації процедур у тому числі і в такий спосіб, як створення законів» [6].

Насправді ж дослідники обґрунтовано звертають увагу на необхідність забезпечення умов, за якими підготовка, громадське обговорення, відхилення створюють життєвий цикл законопроектів, що регламентують участь громадськості у прийнятті політико-управлінських рішень, відносини громадянина та держави. У цьому випадку, з одного боку, правовий механізм реалізації публічної політики як процесу прийняття політико-управлінських рішень та ефективна взаємодія не може повноцінно функціонувати через відсутність тих же формальних процедур, а з другого – існує нагальна потреба у впровадженні публічної політики [4; 6].

Ураховуючи це, на нашу думку, інституційні механізми реалізації публічної політики мають розглядатися в якості невід'ємних елементів чітко організованого та ефективно функціонуючого комплексного механізму державного управління, що доповнює певну систему механізмів управління суспільним розвитком. Комплексність такого механізму передбачає певний поділ механізмів на групи. Такі групи запропоновані в дослідженні [2], де вказується на групи політичних механізмів, які, з огляду на функцію забезпечення стабільності політики і розвитку на певних етапах переходу із однієї якості в іншу, регулюють, регламентують і характеризують ступінь відображення соціально-економічних інтересів усіх суб'єктів суспільного розвитку, складають нормативно-правові акти, що забезпечують реалізацію соціально-економічної політики, прийняття управлінських рішень щодо забезпечення діяльності всіх суб'єктів суспільного розвитку. Іншою групою, до якої належать механізми, які справляють прямий вплив на суспільну свідомість і формують громадську думку та опосередкований на соціально-економічні процеси, є інститут громадських зв'язків (засоби масової інформації, брифінги, прес-конференції, «круглі столи», громадські обговорення), покликаний забезпечити врахування потреб та інтересів різних верств населення, узгодження приватних інтересів із регіональними та національними [2–4; 7]. Проте такий механізм на сьогодні є досить недосконалим, зважаючи на можливість майже відкритого маніпулювання свідомістю загалом та конкретної особистості, застосування тінювих механізмів «попереднього узгодження», у результаті чого відбувається перерозподіл відповідальності на користь громадянського суспільства, а ресурсів усіх рівнів на користь владних авторитетів.

Окрему групу формують інститути, які об'єднують осіб навколо єдиної мети і є віддзеркаленням політичної стратифікації суспільства; церкви, профспілки тощо, без чого (власне політичної підтримки) узгоджувати суспільні інтереси, мобілізувати ресурси для реалізації запропонованих програм розвитку (попри проголошення їх загальнонаціональної значимості, більшою чи меншою мірою вони переслідують корпоративні / галузеві інтереси) не видається можливим [2–4; 7].

Певна недосконалість вказаних механізмів, пов'язана зі складною суспільно-політичною ситуацією в державі, що належить до транзитного типу суспільства, актуалізує необхідність не тільки враховувати цю ситуацію у виробленні механізмів реалізації публічної політики, але й мінімізувати негативні наслідки «традиційної» для посттоталітарних країн політичної та державно-управлінської діяльності. Звісно ж здійснити таку мінімізацію виключно управлінським впливом в умовах, коли суспільна свідомість деформована та знаходиться під деструкуючим впливом заангажованих різними політичними силами ЗМІ,



не видається можливим чи ефективним. І тому, як справедливо зазначають дослідники [2; 8], в Україні, коли відбувається свідоме реформування ринкової економіки, політичної та адміністративної систем, механізм і послідовність інституційних змін полягає здебільшого в імпорті інститутів, які добре себе зарекомендували у країнах, що успішно подолали шлях реформування. Такий варіант інституційних перетворень значно складніший і актуалізує роль держави, робить її провідною, визначальною (виконує функції санкціонування вибору оптимальної інституційної моделі, організаційно-правового забезпечення та реалізації процесу, відстеження його ефективності та результативності, здійснення коригування та подолання негараздів), а також обумовлюється наслідуванням та принциповою зміною траєкторії розвитку, що призводить до складної взаємодії старих неформальних інституцій (з ознаками минулого господарського досвіду) у новостворених формальних інституційних межах. У наведеному загалом правильному підході, є один важливий недолік: обґрунтування визначальної ролі держави у регулюванні процесів демократичного розвитку суспільства має наслідком зниження активності інститутів та суб'єктів громадянського суспільства, хоча саме вони є провідними силами, що забезпечують ефективність процесу демократичного розвитку. Справді, застосування в практиці державного управління ефективних зразків інших країн щодо інституційного розвитку демократичного суспільства є необхідним, але тільки на певних (як правило початкових) етапах цього процесу. Функціонально ж інституційні механізми реалізації публічної політики, що представляють інтереси та пріоритети громадянського суспільства, мають суттєвий потенціал щодо перетворення суспільства та підвищення ефективності управління його розвитком.

Звісно ж у цьому контексті – тобто у процесі побудови ефективних взаємовідносин інститутів державного управління та інститутів громадянського суспільства як єдиної системи управління суспільним розвитком – актуальною залишається практичне забезпечення потреби у «формалізації процедур організації й залучення інститутів громадянського суспільства до розробки політики та здійснення управління з метою забезпечення злагодженості, прозорості консультацій органів влади з громадськістю» [9]. Саме тому доцільно звертатися до досвіду розвинених країн світу у виробленні та практичному впровадженні механізмів реалізації публічної політики.

Наприклад, до найважливіших інституційних механізмів, що забезпечують відкритість і демократичність державного управління в Європейському Союзі, відносять інститути, які забезпечують у суспільстві соціальний діалог і дотримання процедур соціального партнерства між професійними спілками й об'єднаннями або федераціями роботодавців. Особливістю цього типу інституційного механізму є те, що його учасники (соціальні партнери) володіють повноваженнями самостійно, на засадах взаємної згоди приймати важливі рішення щодо цілої низки питань у сфері соціальної політики [7; 10]. При цьому суб'єкти соціального діалогу зобов'язані дотримуватися визначених угод та домовленостей, сприяти їх виконанню, а також інформувати про досягнуті результати, дотримуючись політики прозорості, в іншому випадку вони підпадають під застосування відповідних санкцій.

Взаємодія між європейськими інституціями та суспільством відбувається в різні способи [11–13]:

- найперше – через Європейський Парламент як виборне представництво громадян Європи;
- через інституціоналізовані дорадчі органи Європейського Союзу (Економічна і соціальна комісія та Комісія регіонів), відповідно до їхніх ролей, проголошеної угодами;
- а також через формалізовані прямі контакти із зацікавленими сторонами.

Цілі забезпечення належного здійснення консультацій для всіх сторін, що мають відношення до процесу, такі [11; 17]:

- забезпечити краще залучення зацікавлених сторін до більш прозорого процесу консультацій, стимулюватиме підзвітність Комісії;
- забезпечити загальні принципи та стандарти для процесу консультацій, які допомогли б Комісії раціоналізувати процедури консультацій та зробити їх ґрунтовними і здійснювати систематично;
- збудувати рамку для консультацій, що є послідовною, але достатньо гнучкою для врахування специфічних вимог різноманіття інтересів, так само, як і потребу до розробки відповідних стратегій консультацій для кожної проектної пропозиції;
- запровадити взаємне навчання та обмін успішним досвідом всередині Комісії.

Механізми консультацій складають частину діяльності всіх європейських інституцій, яка стосується законодавчого процесу, від стадії формулювання політики перед тим, як Комісія пропонуватиме для остаточного розгляду / прийняття законодавчого рішення та його впровадження. При цьому залежно від питань до розгляду, такі консультації спрямовано на створення можливостей для введення в курс справ для представників регіональної та місцевої влади, організацій громадянського суспільства, підприємств та професійних асоціацій, зацікавлених громадян, фахівців та експертів, а також зацікавлених представників країн не-членів ЄС.

На підставі інституціоналізованих механізмів консультацій Комісія, Парламент і Рада дістають допомогу спеціальних інституціоналізованих дорадчих органів, як Економічна і соціальна комісія (ЕСК) та Комісія регіонів (КР). Комісія надає великого значення заохоченню цих органів до більш активної участі у процесі консультацій та вдається до необхідних кроків задля досягнення такої мети. Однак, як зазна-

чають дослідники, головна роль цих дорадчих органів не виключає прямих контактів між Комісією та зацікавленими групами. Широка консультативна діяльність цілком відповідає завданням Комісії відповідно до угод і стимулює її до вироблення серйозних законодавчих ініціатив. Процес відкритих консультацій зазвичай супроводжується великою кількістю коментарів/зауважень, які часто важко, а подекуди й неможливо впровадити. Завдяки ініціативі «інтерактивного вироблення політики» Комісія розробила спеціальний оперативний механізм, застосування якого може допомогти вирішити цю проблему [14–15].

Також існує ініціатива інтерактивного вироблення політики, мета якого – покращити управління через використання мережі Інтернет для збору та аналізу реакцій на ринку для застосування у процесі вироблення політики Європейського Союзу. Ініціатива інтерактивного вироблення політики – один із механізмів, що допоможе Комісії як сучасній структурі відповідати більш швидко та повно на запити громадян, споживачів послуг та представників бізнесу. Ця ініціатива передбачає розвиток двох механізмів на основі Інтернет, які підвищать спроможність Комісії оцінювати вплив політики ЄС (або відсутність такої спроможності) [14; 16]: механізм зворотного зв'язку, який допомагає збирати всі можливі відгуки (у такому механізмі використовують наявні мережі та контакти-посередники з метою дістати тривалий доступ до позицій та досвіду економічних операторів та громадян ЄС); механізм консультацій, розроблений для отримання та швидкого і структурованого накопичення відгуків на нові заходи (включає впровадження тривалих публічних обговорень для оцінювання поглядів, як, наприклад, ділове тест-обговорення).

Усе це свідчить про необхідність формування рівноважного механізму взаємодії між публічним, приватним і громадським секторами, побудованому на засадах діалогу, консультації і співпраці. Застосування цього механізму може суттєво підвищити ефективність інституційного забезпечення національних інтересів, що пов'язано, на думку дослідників [4; 17], з набуттям інститутами системи державного управління нової соціально-правової якості, яка б органічно поєднувала чітке визначення соціального призначення тих чи інших владних структур, дотримання в їх діяльності розумного балансу щодо забезпечення інтересів держави та особистості, соціальне партнерство органів влади та інститутів громадянського суспільства, а також відповідне нормативно-правове закріплення компетенції органів влади, прозорість і відкритість їх діяльності, процес реалізації повноважень щодо прийняття управлінських рішень для громадського контролю.

У цьому контексті важливо розуміти значущість поділу влади на формальну й неформальну. Відповідно до цього поділу, який характеризує сам феномен влади, створення певної сукупності формальних і неформальних інститутів уможливило б у межах комплексного механізму реалізації публічної політики застосування принципів демократизації щодо узгодження інтересів, потреб та пріоритетів суспільних угруповань на публічному рівні, тобто, фактично можна стверджувати, що розробка комплексного механізму реалізації публічної політики «сприятиме максимальній мобілізації соціального та людського ресурсу для формування довгострокової стратегії розвитку України» [10]. Варто погодитися з тим, що важливим є поєднання інституційних і політичних механізмів із метою формування цілісного інструменту оптимального вирішення проблемних питань ресурсної забезпеченості (мобілізації та раціонального перерозподілу і використання ресурсів); широкої участі громадськості у вирішенні справ місцевого та регіонального значення, оцінювання і контролю органів публічної влади; дотримання принципів прозорості та відкритості в діяльності органів публічної влади; узгодженості різноманітних інтересів із врахуванням потреб та пріоритетів розвитку [17]. У такій ситуації набуває особливої важливості здатність системи державного управління реагувати на вияви громадянським суспільством незадоволення наявною суспільною ситуацією, тобто, здатність до реакції на стихійні (саморегулювання) інституційні зміни, обумовлені активністю громадянського суспільства, та до здійснення цілеспрямованих інституційних змін.

Як зазначає С. Телешун [4, с. 35–36], сучасні політико-економічні реалії характеризуються системною нестабільністю, а це вже передетап системної політико-економічної кризи. Її ознаки: суспільні процеси штучно заполітизовані; інститути громадянського суспільства недостатньо розвинені; соціальна структура суспільства невиразна, бракує механізмів реалізації інтересів основних соціальних груп суспільства; державний апарат корумпований і прямо залежить від політико-фінансових груп впливу та корпорацій. У такій ситуації набуває особливої важливості здатність системи державного управління реагувати на вияви громадянським суспільством незадоволення наявною суспільною ситуацією, тобто, здатність до реакції на стихійні (саморегулювання) інституційні зміни, обумовлені активністю громадянського суспільства, та до здійснення цілеспрямованих інституційних змін.

Така важливість обумовлена тим, що, як зазначає Ю. Чернецький [18], стихійні інституційні зміни можуть призводити до антисоціальних наслідків, оскільки пов'язані з формуванням стійких інституційних зв'язків у соціумі на основі антисоціальних явищ (наприклад, корупція, внаслідок якої формується корумпована система управління, яка може розглядатися як антисоціальна інституція). На думку С. Телешуна [4, с. 37], якщо головною проблемою демократизації владних інститутів залишається визначення характеру зв'язків між гілками законодавчої і виконавчої влади, то неструктурованість суспільства може породжувати велику кількість стихійних неінституалізованих груп інтересів, а це, своєю чергою, лише ускладнюватиме процес прийняття політичного рішення, що становитиме небезпеку і в без того кризо-

вому суспільстві. До того ж, такий підхід є суттєвим спрощенням складних політичних процесів навіть у державах із високими показниками участі. Так, надзвичайно важко визначити, до якого рівня політики, вертикального чи горизонтального, належать мережі політики, особливо ті, що набувають інституалізованої форми. Також необхідно брати до уваги й те, що без партнерських стосунків між державою та суспільством не може сформуватись ані потужна держава, ані успішне, багате суспільство, тут потрібний діалог рівних. Але це партнерство передбачає жорстке «опонування владі» з боку громадянських інституцій [19, с. 119]. Ураховуючи це, ми можемо стверджувати, що за таких умов розвитку суспільства і держави, коли підвищується активність інститутів громадянського суспільства, яке вимагає від державної влади звіту за реалізацію публічно-політичних та державно-управлінських рішень, намагаючись брати в цьому процесі активну участь, особливого значення набувають саме формалізовані інституційні механізми реалізації публічної політики. Неформалізовані інституції створюють певні загрози для суспільної стабільності, але їх також необхідно враховувати, хоча й в обмеженому вигляді, оскільки загальною метою інституційних механізмів є, передусім, інституціоналізація соціального середовища шляхом конкретних інституційних перетворень. При чому сам інституційний механізм є основою впливу як на формування інституцій, їх взаємозв'язків, так і забезпечення їх функціональності, адаптивної здатності до прийняття змін. Внаслідок цього шляхом застосування інституційного механізму можливо не тільки сформувати конкретні інституції, але й побудувати інституційну матрицю як структуру базових інституцій у взаємозв'язках і взаємодії, сформувати інституційне середовище, забезпечити необхідну інституційну динаміку.

В останньому випадку побудова інституційної матриці реалізації публічної політики, у межах якої можливо структурувати відповідні інституційні механізми, потребує застосування моделювання процесів розвитку системи. Зокрема, можна звернутися до моделі самоорганізації, яка складається з двох компонентів: «1) обрані безпосередньо під час загальноміських виборів депутати. Ця частина депутатської групи становить ядро представницького органу самоорганізації населення в межах депутатського округу; 2) активісти та громадські організації в межах цієї території. Цей підхід до визначення органу самоорганізації населення дає можливість відокремити такі органи, з одного боку, від органів міського самоврядування (органи самоорганізації населення не є органами міської громади – це органи жителів міста, які становлять частину міської громади, тобто мешканців мікрорайону, вулиці, населеного пункту, що перебуває в межах адміністративних кордонів міста тощо; вони не мають власної компетенції; їхня діяльність має дозвільний характер; працівники цих органів не мають статусу муніципального службовця), з другого – відповідна міська рада може наділяти частиною власної компетенції, фінансів, майна лише органи самоорганізації населення» [20].

Але такий підхід зіштовхується з об'єктивною ситуацією в державі та суспільстві, яка характеризується відсутністю сформованих соціальних груп, здатних виконувати важливі громадянські функції, інертністю та несамостійністю так званої інтелектуальної еліти, відсутністю демократичної та неупередженої опозиції державній владі з боку суспільства, що свідчить про неефективність громадських інституцій, які не здатні функціонувати в легітимному правовому просторі. Тому важливо у процесі впровадження в реальну практику інституційних механізмів реалізації публічної політики створення системою державного управління умов, за якими в суспільстві і державі розвивається демократія, яка, як зазначають дослідники [21], передбачає консультації, вміння громадськості представляти та відстоювати свої інтереси перед урядом, який відповідно повинен враховувати ці інтереси та бути підзвітним цієї громадськості, адже саме спроможність уряду ухвалювати рішення, що враховують інтереси громадськості, є одним із головних критеріїв ефективності публічної політики, що потребує трансформації українського суспільства та адміністративно-політичних реформ, що сприяють запровадженню елементів публічної політики в усі сфери суспільного життя.

У цьому контексті привертають увагу «механізми реалізації публічної політики, пов'язані з діяльністю недержавних громадських організацій (НГО), які є важливим складником громадянського суспільства як сфери недержавних суспільних інститутів і відносин, що мають створювати умови для самореалізації окремих індивідів і груп шляхом участі у виробленні політики, важливою функцією яких є протистояння тенденції, що притаманна будь-якій владі, до розширення своїх повноважень і встановлення тотального контролю над суспільством» [22]. Водночас як підкреслюють дослідники, «жорстке протистояння НГО органам влади не є ефективною стратегією, особливо в умовах суспільних змін. Тільки співпраця між цими та іншими учасниками політичного процесу на засадах розмежування держави та суспільства спроможна забезпечити реальні зміни на шляху його поступального демократичного розвитку. Ефективне виконання зазначених функцій пов'язане із здійсненням постійного впливу НГО на вироблення партійної політики, ухвалення політичних рішень в інтересах потреб громадян (соціальних груп)» [22]. Щодо механізмів і процедур впливу НГО на вироблення партійної політики, які можна застосувати й у рамках вироблення і реалізації публічної політики, дослідники зазначають [22], що такий вплив НГО на формування та впровадження партійної (місцевої) політики буде дієвим під час системного застосування певних механізмів і процедур.



До основних механізмів і процедур впливу НГО, що забезпечуватимуть формування та впровадження політики належать [22]:

- участь у виборчому процесі органів місцевого самоврядування;
- участь у процедурах вироблення партійної політики;
- громадське лобіювання (дослідження місцевої політики; підготовка рекомендацій щодо діяльності громадських організацій, місцевих органів влади; обговорення проблем із зацікавленими сторонами із залученням ЗМІ; представлення вироблених рекомендацій зацікавленим сторонам; підготовка нормативно-правових актів);
- контроль (моніторинг) реалізації публічної політики та участь в управлінні змінами;
- проведення публічних заходів (місцевий референдум, збори громадян, громадські звернення, ініціативи, громадські слухання, обговорення, дебати, семінари, акції підтримки (непокори), робочі зустрічі, прес-конференції тощо);
- інформування громадськості про формування та впровадження публічної політики, що виробляється на всіх рівнях.

Як суб'єкти громадянського суспільства і відповідно публічної політики, НГО, застосовуючи зазначені механізми, тим самим сприяють утвердженню принципів відкритості і демократичності, здійснюють безпосередній вплив на державні структури, зокрема, на місцевому рівні, забезпечуючи ефективність здійснення публічної політики на всіх рівнях суспільного розвитку. Це особливо важливо з огляду на необхідність забезпечення функціональної єдності різних груп суспільства, представлених у тих чи інших інституціях, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що в умовах розвитку демократичного суспільства вказує на актуальність активного діалогу між владою та громадянським суспільством.

Зокрема, у цьому контексті актуальності набуває розвиток такого механізму, як міжсекторальна взаємодія. Механізм міжсекторальної взаємодії («GR» – Government Relations), як зазначає С. Ситник, «дає можливість вибудувати діалог та наблизити, з одного боку, бізнес до розуміння труднощів управління державою та суспільством, а з іншого боку – урядові структури до складностей ведення бізнесу. Розвиток механізмів GR залежить від формату відносин між владою та бізнесом. Неінституалізований лобізм в Україні призводить до того, що GR, як інструмент функціонального представлення інтересів, практично відсутній. Відповідно система прямого представництва є дуже звуженою. Однак від цих процесів залежать перспективи формування публічної політики. Публічна політика – це, в першу чергу, політика органів державного управління, яка базується на механізмі узгодження інтересів в реалізації цілей суспільного розвитку, визначенні та забезпеченні реалізації суспільно значимих інтересів. Публічна політика базується на інститутах, які здатні формувати та підтримувати баланс інтересів держави та суспільства. Інститут функціонального (прямого) представництва інтересів, який забезпечує представлення соціально-економічних інтересів є одним із головних у процесах публічної політики і, по суті, слугує одним із найбільш потужних каналів впливу на процеси прийняття державно-владних рішень» [23]. Важливо, що через такий механізм відпрацьовуються та встановлюються ефекти впливу потенційних рішень на бізнес та суспільство, а його використання дозволяє бізнесу та громадськості стати активними учасниками процесу прийняття політичних рішень [23]. При цьому публічність відносин влади та бізнесу запускає механізм соціальної відповідальності.

Як можна побачити, існує значна кількість різноманітних інституційних механізмів реалізації публічної політики. Ми пропонуємо таку систематизацію цих механізмів за змістом та спрямованістю (Табл. 1.).

Таблиця 1

Система інституційних механізмів

Назва механізму	Зміст механізму	Мета механізму
механізм впливу на реальну владу	правозастосування; залучення громадян до процесу здійснення публічної влади	забезпечення участі громадськості до правотворчих процесів; прийняття соціально значимих рішень, розподіл відповідальності за майбутнє між суспільством і владою
механізм інтеракції держави та громадянського суспільства	участь громадян у прийнятті законів та інших нормативно-правових документів; присутність держави; застосування новітніх інформаційних технологій	прийняття соціально значимих рішень, розподіл відповідальності за майбутнє між суспільством і владою; забезпечення участі інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами; підвищення можливостей участі громадян у здійсненні публічної влади та публічної політики
інформаційний механізм	розвиток громадських зв'язків	поширення діяльності засобів масової інформації, брифінгів, прес-конференцій, «круглих столів», громадських обговорень

механізм публічного вираження суспільної думки	соціальний діалог; розвиток громадських зв'язків	поширення діяльності засобів масової інформації, брифінгів, прес-конференцій, «круглих столів», громадських обговорень
механізм рівноважної взаємодії	присутність держави; регулювання та регламентування	забезпечення ефективної співпраці органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства
механізм контролю влади і політичної участі мас	дотримання процедур соціального партнерства; національні інтереси; присутність держави; регулювання та регламентування	узгодження інтересів влади з інтересами громадських і політичних сил; узгодження різноманітних інтересів у різних сферах публічної політики (міжнародна торгівля, глобальний ринок праці, охорона навколишнього середовища тощо)
механізм соціальної відповідальності	вирішення соціальних конфліктів та проблем у межах соціальної справедливості	розвиток інституційних засад ведення соціального діалогу між основними суб'єктами публічної влади; підвищення ефективності публічної політики в соціальній сфері
механізм взаємодії держави, бізнесу і громадянського суспільства	регулювання та регламентування	розвиток міжсекторного соціального партнерства
механізм міжсекторного партнерства	міжсекторне партнерство; соціальне партнерство	реалізація інтересів основних соціальних груп суспільства
механізм глобальних узгоджень	забезпечення ефективності стратегій і тактик глобальних суб'єктів співуправління	вироблення й утвердження нових норм і правил взаємодії нових сформованих політичних акторів, інститутів громадянського суспільства; узгодження різноманітних інтересів у різних сферах публічної політики (міжнародна торгівля, глобальний ринок праці, охорона навколишнього середовища тощо)

**Висновки.** Отже, запропонована система механізмів реалізації публічної політики є сукупністю базових механізмів, які, поєднуючи діяльність відповідних суб'єктів та надаючи їм представницькі права участі у процесах державотворення, спроможні вирішити основне завдання публічної політики – максимально мобілізувати ресурсний потенціал суспільства, передусім, людський, для досягнення суспільно-політичного, соціально-економічного, духовно-ідеологічного та культурологічного консенсусу, якісно змінивши саму систему державного управління в напрямі її публічності. Це означає, що інститути громадянського суспільства легітимізують свої права на участь в управлінні державою, а інститути державної влади безпосередньо делегують частину своїх повноважень, насамперед в інформаційній сфері.

У цьому контексті механізми реалізації публічної політики, будучи імплементами в систему державного управління, в реальну державно-управлінську практику, уможливають забезпечення реалізації національних інтересів на основі не тільки встановлення параметрів, цілей, урахування специфіки функціонування інститутів державного управління, громадянського суспільства та місцевого самоврядування, але й, у межах інтенсифікації діалогу влади і суспільства, визначають баланс інтересів і політико-правові режими взаємодії особистості, суспільства та держави.

#### Література:

1. Телешун С. Правові механізми реалізації публічної політики [Текст] / С. Телешун // Науковий збірник НАВСУ. – 2011. – № 2. – С. 7-16.
2. Приходченко Л. Політичний та інституційний механізм державного управління : узгодження інтересів [Текст] / Л. Приходченко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – 2010. – Вип. 3 (30). – С. 3-13.
3. Приходченко Л. Інституційно-організаційний механізм підвищення ефективності системи органів публічної влади [Текст] / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – 2009. – Вип. 2 (38). – С. 125-128.
4. Телешун С. Ефективне управління і публічна політика як напрям реалізації політичної влади в умовах кризи [Текст] / С. Телешун // Політичний менеджмент : Український науковий журнал. – 03/2009. – № 2. – С. 35-45.
5. Політичні інститути та процеси публічної політики [Текст] : метод. рек. до семінар. занять / уклад. : С. Телешун, С. Ситник. – К. : НАДУ, 2009. – 36 с.
6. Дем'янчук О. Державна політика і державне управління : політологічні аспекти [Текст] : монографія / О. Дем'янчук. – К. : Факт, 2008. – 272 с.
7. Приходченко Л. Інституалізація національного інтересу як запорука ефективності системи державного управління [Текст] / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 1(29). – С. 46-51.



8. Гордєєв О. Концептуальні підходи до сутності інституційного механізму [Електронний ресурс] / О. Гордєєв // Публічне управління : теорія та практика. – 2012. – № 3 (11). – Режим доступу : <http://kbuapa.kharkov.ua>. – Заголовок з екрану.
9. Agle B. Who Matters to GEOs? An Investigation of Stakeholder Attributes and Salience, Corporate Performance, and GEO Values [Text] / B. Agle., R. Mitchell, J. Sonnenfeld // *Academy of Management Journal*. – 1999. – Vol. 42. – № 5. – P. 507-525.
10. Жирнов А. Политические механизмы согласования общественных интересов: некоторые аспекты теории и практики [Текст] / А. Жирнов // *Вестник Тамбовского университета*, 2008. – № 3. – С. 350-354. – (Сер. : «Гуманитарные науки»).
11. Ентін Л. Інституційна структура та механізм прийняття рішень у Європейському Союзі [Текст] : навч. посіб. / Л. Ентін. – К. : ІМВ КНУ імені Тараса Шевченка, 2004. – 136 с.
12. Капустин А. Общая характеристика основных принципов институциональной системы Европейского Союза [Текст] / А. Капустин // *Правоведение*. – 2000. – № 1. – С. 217-236.
13. Яхтенфукс М. Урядування та створення інститутів [Текст] / М. Яхтенфукс, Б. Колер-Кох // *Європейська інтеграція* ; [уклад. : М. Яхтенфукс, Б. Колер-Кох ; пер. з нім. М. Яковлева]. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. – С. 9-32.
14. Гоці С. Урядування в об'єднаній Європі [Текст] / Сандро Гоці ; [пер. з італ. К. Тищенко]. – К. : К.І.С., 2003. – 286 с.
15. Ситник С. Інституалізація публічної політики [Текст] / С. Ситник // *Політологічний вісник* : зб. наук. пр. – 2011. – Вип. 52. – С. 210-218.
16. Демократичне врядування : інституційні механізми формування та реалізації системи публічного управління [Текст] : метод. рек. / авт. кол. : В. Мартиненко, Н. Липовська, О. Крутій та ін. – К. : НАДУ, 2010. – 36 с.
17. Тертичка В. Механізм формування і здійснення державної політики [Текст] / В. Тертичка // *Вісник державної служби України*. – 2000. – № 4. – С. 83-89.
18. Чернецький Ю. Сучасний соціологічний інституціоналізм і «Нова економічна соціологія» як напрям дослідження проблем економіки [Текст] / Ю. Чернецький // *Економіка України*. – 2004. – № 5. – С. 62-69.
19. Brugger W. Liberalismus, Pluralismus, Kommunitarismus. Studien zur Legitimation des Grundgesetzes [Text] / W. Brugger. – Berlin : Duncker/Humblot, 2002. – 393 s.
20. Зінченко В. Інституалізація демократичного самоврядування в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні [Текст] / В. Зінченко // *Віче*. – № 19. – 2009. – С. 34-37.
21. Корнєєв В. Інституційна архітектоніка і механізми економічного розвитку [Текст] / В. Корнєєв // *Економічна теорія*. – 2005. – № 1. – С. 94-116.
22. Удовенко П. Ефективність впливу недержавних громадських організацій (НДО) на формування та впровадження регіональної партійної політики [Електронний ресурс] / П. Удовенко, А. Зельницький // Міжнародний центр перспективних досліджень. – Режим доступу : <http://icps.com.ua>. – Заголовок з екрану.
23. Ситник С. GR – інструмент функціонального представництва інтересів та забезпечення публічної політики [Електронний ресурс] / С. Ситник // Відкриті очі. – Режим доступу : <http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2012/04/gr.html>. – Заголовок з екрану.